

Regeringens proposition

2016/17:137



Tidsbegränsade bygglov för bostäder

Prop.
2016/17:137

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 2 mars 2017

Stefan Löfven

Peter Eriksson
(Näringsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Det krävs en rad åtgärder för att möta det stora behovet av bostäder i Sverige. Bostadsbyggandet har under en lång följd av år legat på en låg nivå i förhållande till befolkningsutvecklingen. Vid sidan av åtgärder för att på lång sikt lösa bostadsbristen genom permanent byggande krävs även ökade möjligheter till lösningar på kortare sikt.

I denna proposition föreslås därför att det i plan- och bygglagen förs in en särskild reglering om tidsbegränsade bygglov för byggnader för bostadsändamål. Syftet med förslaget är att göra det möjligt att använda tillfälliga bostäder som ett komplement till permanent byggande där bostadsbehovet inte fullt ut kan tillgodoses genom ordinarie plan- och byggprocesser. Förslaget skapar också större möjligheter till en effektivare markanvändning, bl.a. under pågående plan- och byggprocesser.

Förslaget innebär en förenkling i förhållande till de möjligheter som redan finns att uppföra bostäder med tidsbegränsade bygglov. Enligt förslaget ska en bedömning göras av om platsen kan återställas och inte av om behovet av åtgärden är tillfälligt, som enligt befintlig reglering.

Ett tidsbegränsat bygglov enligt förslaget får ges för sammanlagt högst 15 år.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 maj 2017 och upphöra att gälla den 1 maj 2023.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Lagtext	4
2.1	Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)	4
2.2	Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)	5
3	Ärendet och dess beredning	6
4	Bakgrund	6
5	Tidsbegränsade bygglov för byggnader för bostadsändamål	7
6	Regleringen ska vara tidsbegränsad	16
7	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	17
8	Konsekvenser	18
8.1	Konsekvenser för staten	18
8.2	Konsekvenser för kommunerna	19
8.3	Konsekvenser för företag	19
8.4	Konsekvenser för enskilda	19
8.5	Konsekvenser för miljön	20
9	Författningskommentar	21
9.1	Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900) i avsnitt 2.1	21
9.2	Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900) i avsnitt 2.2	22
Bilaga 1	Promemorians lagförslag	23
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanser	25
Bilaga 3	Lagrådets yttrande	26
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 2 mars 2017	28

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900),
2. lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs att det i plan- och bygglagen (2010:900) ska införas en ny paragraf, 9 kap. 33 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

33 a §

För nybyggnad för bostadsändamål och tillhörande åtgärder får ett tidsbegränsat bygglov ges, om sökanden begär det, platsen kan återställas och åtgärden uppfyller någon förutsättning enligt 30–32 a §§.

Ett sådant bygglov får ges för högst tio år. Tiden kan på sökandens begäran förlängas med högst fem år i taget. Den sammanlagda tiden får dock inte överstiga femton år.

Denna lag träder i kraft den 1 maj 2017.

2.2 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Prop. 2016/17:137

Härigenom föreskrivs att 9 kap. 33 a § plan- och bygglagen (2010:900) ska upphöra att gälla.

1. Denna lag träder i kraft den 1 maj 2023.

2. Den upphävda paragrafen gäller fortfarande för mål och ärenden som har påbörjats före den 1 maj 2023 och för mål och ärenden som avser överklagande av beslut i sådana mål och ärenden till dess att målet eller ärendet är slutligt avgjort.

3. Den upphävda paragrafen gäller fortfarande i fråga om förlängning av ett lov som har getts med stöd av bestämmelsen.

3 Ärendet och dess beredning

En arbetsgrupp inom Näringsdepartementet har utarbetat promemorian Tidsbegränsade bygglov för flyttbara bostäder, nedan kallad promemorian. Promemorian har remissbehandlats. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 1*. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. Remissyttrandena och en sammanställning av dessa finns tillgängliga i Näringsdepartementet (N2016/06282/PBB).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 9 februari 2017 att inhämta Lagrådets yttrande över två lagförslag som är likalydande med propositionens lagförslag. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 3*. Regeringen behandlar och bemöter Lagrådets synpunkter i avsnitt 5 och 6.

4 Bakgrund

Bostäder är en del av livsmiljön och tillgången till bostäder är nödvändig för att individer ska kunna etablera sig och utveckla sina liv. Bostäder är även en förutsättning för att arbetsmarknaden ska fungera och därmed för samhällets ekonomiska tillväxt. Boverket uppskattade i juni 2016 att det behöver byggas över 700 000 nya bostäder under perioden 2015–2025, varav 440 000 redan fram till 2020. Orsaken är dels den förväntade befolkningsökningen, dels att byggandet de senaste åren varit alltför lågt för att svara mot behoven. Bostadsbristen har i stora delar av landet blivit än mer akut som en följd av det historiskt stora antal asylsökande som kom till Sverige 2015. Det kommer att krävas en rad åtgärder för att utbudet av bostäder ska öka i den takt som krävs, särskilt under de närmaste åren. Bostadsbristen ska på lång sikt lösas genom permanent byggande, men i den situation som i dag råder krävs även ökade möjligheter till alternativa lösningar under en övergångsperiod. Dagens reglering ger begränsade möjligheter till sådana lösningar när det gäller bostäder. Mot denna bakgrund föreslås en ändring i plan- och bygglagen (2010:900) som syftar till att hantera en del av behovet av bostäder som inte inom rimlig tid kan tillgodoses genom ordinarie plan- och byggprocesser.

5 Tidsbegränsade bygglov för byggnader för bostadsändamål

Prop. 2016/17:137

Regeringens förslag: För nybyggnad för bostadsändamål och tillhörande åtgärder får ett tidsbegränsat bygglov ges, om sökanden begär det, platsen kan återställas och åtgärden uppfyller någon förutsättning för ett permanent bygglov.

Ett sådant tidsbegränsat bygglov får ges för högst tio år. Tiden kan på sökandens begäran förlängas med högst fem år i taget. Den sammanlagda tiden får dock inte överstiga femton år.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Enligt promemorians förslag får tidsbegränsat bygglov ges för en flyttbar byggnad för bostadsändamål och tillhörande åtgärder. Promemorian innehåller även ett förslag till ändring i 9 kap. 43 § PBL.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller uttrycker sig på annat sätt positivt till det. Bland dem kan nämnas *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)*, *Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, *Boverket*, *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, *Migrationsverket*, *Folkhälsomyndigheten*, *Länsstyrelsen i Stockholms län*, *Länsstyrelsen i Skåne län*, *Länsstyrelsen i Västra Götalands län*, *Naturvårdsverket*, *Trafikverket*, *Transportstyrelsen*, *Lunds universitet (juridiska fakulteten)*, *Stockholms kommun*, *Göteborgs kommun*, *Malmö kommun*, *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)*, *Hyresgästföreningen (riksförbundet)* och *Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO)*. Det bör särskilt framhållas att bl.a. flertalet kommuner instämmer i promemorians bedömning av att det finns ett behov av ökade möjligheter att uppföra bostäder med stöd av tidsbegränsade bygglov som ett komplement till permanent byggande, för att lösa den mest akuta bostadsbristen.

Några remissinstanser avstyrker förslaget eller uttrycker sig på annat sätt negativt om det. Bland dem kan nämnas *Riksantikvarieämbetet*, *Diskrimineringsombudsmannen*, *Myndigheten för delaktighet*, *Handikappförbunden*, *Lika Unika*, *Neuroförbundet* och *Partille, Torsås, Trelleborgs och Umeå kommuner*.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län och *Kommunförbundet Stockholms län* understryker att bostadsbristen på lång sikt ska lösas genom permanent byggande. Några remissinstanser, bl.a. *Göteborgs, Partille, Stockholms, Torsås, Trelleborgs* och *Umeå kommuner*, liksom *Sveriges byggindustrier* och *Statens centrum för arkitektur och design*, befarar att minimala resurser kommer att avsättas för gestaltning, god utemiljö m.m., vilket kan leda till segregation. Göteborgs, Stockholms, Trelleborgs och Västerås kommuner, liksom *Hyresgästföreningen* och *Sveriges byggindustrier*, befarar att tillfälliga lösningar kan påverka ordinarie byggprocesser negativt. *Naturvårdsverket*, *Diskrimineringsombudsmannen* och Göteborgs och Umeå kommuner befarar att åtgärderna permanentas, särskilt om behovet av bostäderna kvarstår när tiden löper ut.

Som utvecklas nedan är det många remissinstanser, såväl positiva som negativa sådana, som lämnar detaljsynpunkter på promemorians förslag. Några remissinstanser, bl.a. *Statens Fastighetsverk*, *SKL* och *Göteborgs,*

Prop. 2016/17:137 *Hässleholms och Umeå kommuner*, understryker att tidsbegränsat bygglov får ges och att det inte är en rättighet att medges tidsbegränsat bygglov för bostäder oavsett platsens förutsättningar.

Många remissinstanser anser att uttrycket flyttbar bör förtydligas, särskilt i förhållande till vilka markarbeten som kan godtas. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* liksom *Göteborgs* och *Torsås kommuner* menar att byggnader som t.ex. kan flyttas utan att behöva demonteras eller tillfälliga byggnader som kan rivas när det tidsbegränsade bygglovet har löpt ut inte omfattas av förslaget och ifrågasätter om en sådan begränsning verkligen är avsedd. *Boverket* och *SKL* ser inte någon anledning till att kräva en viss utformning eller konstruktion för att kunna betrakta en byggnad som flyttbar. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* anser att det är viktigt att bostadsbyggnaden verkligen är flyttbar och att platsen kan återställas till ursprungligt skick eller för det permanenta ändamål som den är avsedd för.

Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen) och *Torsås kommun* föreslår att det ska förtydligas att det ska vara praktiskt och ekonomiskt rimligt att avveckla åtgärden inom den avsedda tiden. *Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* menar att det är bedömningen av om det är ekonomiskt realistiskt med ett återställande av marken efter borttagandet som i första hand skapar oförutsebarhet vid prövningen av ansökningar om tidsbegränsade lov och att detta problem kvarstår enligt förslaget. Enligt domstolen bör det övervägas att ta bort rekvisitet flyttbar och överlåta till sökanden att bedöma om byggnaden i fråga är ekonomiskt och tekniskt möjlig att avveckla inom den avsedda tiden för att inte behöva pröva om en avveckling kan anses vara ekonomiskt rimlig eller inte, samtidigt som kravet på att marken ska kunna återställas (i tekniskt hänseende) upprätthålls. *Boverket*, *Länsstyrelsen i Skåne län*, *Lunds universitet (juridiska fakulteten)* och *Torsås*, *Trelleborgs* och *Umeå kommuner* anser att flyttbarheten ytterst är en ekonomisk fråga eftersom i princip alla byggnader rent tekniskt går att flytta. *Trelleborgs kommun* anser vidare att det bör förtydligas vad återställande av mark innebär i praktiken, dvs. om det räcker med att återställa marken till någorlunda skick. *Göteborgs kommun* anser att det bör klargöras att markarbeten, som förstärkning i form av viss pålning samt sprängning, kan vara nödvändigt och att den ekonomiska aspekten inte ska vägas in. Kommunen anser att det bör vara upp till byggherren att avgöra vilken ekonomisk risk som denne är beredd att ta, men att det klart bör framgå av avvecklingsplanen vilka åtgärder som ska vidtas för att den tidsbegränsade byggnaden ska tas bort och marken återställas. Beroende på vad marken är avsedd att användas för permanent kan t.ex. förstärkning av marken lämnas kvar efter att byggnaderna tagits bort. *Huddinge kommun* anser att det bör tydliggöras att det är tillåtet med vissa ofta nödvändiga markåtgärder och exemplifierar dessa. Även *Gislaveds* och *Västerås kommuner* pekar på vikten av att kräva en avvecklingsplan vid lovprövningen.

Flera remissinstanser noterar att bestämmelsen endast är tillämplig vid nybyggnad av bostäder. *Hässleholms kommun* anser att bestämmelsen inte bör begränsas till att avse bostäder. *Stockholms universitet (juridiska fakulteten)* och *SKL* anser att bestämmelsen även ska kunna användas för det ökade behovet av centrala samhällsfunktioner som förskola, skola och sjukvård. *Malmö* och *Lidingö kommuner* anser att bestämmelsen även

bör omfatta ändrad användning av befintlig byggnad till bostad samt för användning som är att anse som tillfällig vistelse eftersom detta ytterligare skulle underlätta tillkomsten av temporära bostäder.

Några remissinstanser, bl.a. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)*, *KTH*, *Torsås* och *Umeå kommuner* och *SKL*, anser att uttrycket tillhörande åtgärder behöver förtydligas.

Goteborgs, *Nacka* och *Stockholms kommuner* är positiva till förslaget att tidsbegränsat lov kan ges även om samtliga krav för permanent lov är uppfyllda. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* anser att tidsbegränsade bygglov, i de fall förutsättningarna för permanent lov är uppfyllda, endast ska få ges om det finns särskilda skäl.

Några remissinstanser, bl.a. *Trelleborgs kommun*, efterlyser ledning när det gäller vilka krav som ska uppfyllas och den lämplighetsprövning som ska göras. *Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* framhåller att det vid en prövning av ett tidsbegränsat lov är svårare för en granne att hävda sina enskilda intressen eftersom tidsbegränsade lov får beviljas t.ex. när omgivningskravet inte är uppfyllt.

Naturvårdsverket anser att det, i så stor grad som möjligt, bör ställas krav på att de flyttbara bostäderna ska bidra till en god vardagsmiljö och en hållbar bebyggelsemiljö i enlighet med miljömålet God bebyggd miljö. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* anser att säkerhetshöjande åtgärder som beslutats i detaljplanen på allmän plats eller särskilda åtgärder på fastigheten måste upprätthållas även vid tidsbegränsade bygglov. *Statens Fastighetsverk* ifrågasätter om förslaget ger tillräckligt skydd mot olämplig bebyggelse vid skyddade kulturmiljöer och fastigheter med säkerhetsskydd när det gäller brand och andra olyckor. *Södertälje kommun* påpekar att bostäder kan uppföras på en industrifastighet med omgivande verksamheter vilket kan innebära att nya, störande, industrier kan ha svårt att etablera sig inom området. *Umeå kommun* befarar att kommunerna får svårt att planera för kommunal service, t.ex. förskolor och skolor.

Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen) anser att det bör övervägas om hela prövningen i stället kan ersättas av ett anmälningsförfarande, utan domstolsprövning, eftersom få moment av rättstillämpning enligt domstolen återstår i prövningen av ett tidsbegränsat bygglov enligt förslaget.

Flera remissinstanser, bl.a. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)*, *Naturvårdsverket*, *Riksantikvarieämbetet*, *Diskrimineringsombudsmannen*, *Länsstyrelsen i Östergötlands län*, *Hässleholms kommun*, *Södertälje kommun* och *Sveriges byggindustrier* anser att den sammanlagda tiden som en åtgärd får pågå med stöd av föreslagen bestämmelse bör begränsas till 5–10 år, bl.a. med hänsyn till att 15 år inte är att betrakta som tillfälligt och till att det är omöjligt att överblicka konsekvenserna av förslaget, t.ex. i fråga om påverkan på kommunernas ordinarie plan- och byggprocesser. *SABO* föreslår att åtgärden ska kunna tillåtas i 15 år utan något förlängningsförfarande. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* anser även att förlängning bara bör få beslutas under den tid som de tillfälliga bestämmelserna gäller. *Hyresgästföreningen* anser att tiden för uppförandet bör förkortas. Om tiden från bygglov till inflyttning drar ut på tiden förfelas hela syftet med lagen.

Prop. 2016/17:137 *Regelrådet* anser att konsekvensutredningen inte fullt ut uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. *Sveriges byggindustrier* och *Kommunförbundet Stockholms län* saknar en analys av de ekonomiska konsekvenserna av förslaget. *Domstolsverket* och *Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* bedömer att ökningen av antalet överklagade ärenden och mål blir mer än marginell. *Domstolsverket* bedömer att ett resurstillskott kommer att bli nödvändigt under den tidsperiod som de föreslagna ändringarna ska gälla. *Diskrimineringsombudsmannen* saknar en uppskattning av hur många flyttbara bostäder som kan komma att upprättas med stöd av de föreslagna bestämmelserna.

Skälen för regeringens förslag

Nuvarande bestämmelser om tidsbegränsade bygglov

I 9 kap. 33 § PBL finns bestämmelser om tidsbegränsade bygglov. För en åtgärd som uppfyller någon eller några men inte alla förutsättningar för permanent bygglov får ett tidsbegränsat bygglov ges, om sökanden begär det och åtgärden avses att pågå under en begränsad tid. Tidsbegränsat bygglov kan ges för alla slags bygglovspliktiga åtgärder. Ett sådant lov ska ges, om åtgärden har stöd i en detaljplanebestämmelse om tillfällig användning av byggnad eller mark. Ett tidsbegränsat bygglov får ges för högst tio år men tiden kan på sökandens begäran förlängas med högst fem år i taget. Den sammanlagda tiden för det tidsbegränsade bygglovet uppgår till maximalt femton år, en tid som får överskridas endast om lovet ska användas för ett ändamål av säsongskaraktär i enlighet med 9 kap. 9 § PBL.

Avsikten med bestämmelsen om tidsbegränsat lov är bl.a. att mark ska kunna användas på något meningsfullt sätt i avvaktan på att den efter exempelvis detaljplanläggning tas i anspråk för ett mer långsiktigt ändamål (jfr prop. 1985/86:1 s. 163). Huvudregeln är dock att permanent bygglov ska ges och först om sådant lov inte kan ges kan tidsbegränsat bygglov bli aktuellt (jfr prop. 2006/07:122 s. 54). Vilka krav eller i vilken grad kraven för permanent bygglov ska vara uppfyllda bedöms i varje enskilt fall, där de eventuella olägenheterna av åtgärden vägs mot åtgärdens nytta. Syftet med åtgärden, snarare än dess planerade varaktighet, avgör vilka krav som är rimliga. Hur avvecklingen av den byggnad eller motsvarande som omfattas av lovet ska gå till bör redovisas redan i bygglovsansökan, eftersom avvecklingen ska vara en naturlig del av de åtgärder som vidtas med stöd av det tidsbegränsade bygglovet.

I praxis har krav ställts på att åtgärden verkligen är tillfällig. Det är inte tillräckligt att lov endast begärs för en begränsad period. Omständigheterna ska vara sådana att åtgärdens provisoriska karaktär med hänsyn till dess syfte och de tekniska och ekonomiska möjligheterna att återgå till ett planenligt användningssätt framstår som reell. Inte heller det förhållandet att åtgärden är lätt demonterbar medför att åtgärden ska anses vara tillfällig om det samtidigt framgår att behovet av åtgärden inte är tidsbegränsat. Sökanden måste alltså uppge att behovet av den sökta åtgärden är tillfälligt och åberopa omständigheter och bevis för att visa detta. Denna praxis framgår av flera domstolsavgöranden (bl.a. RÅ 1994 ref. 13, RÅ 1998

Av praxis framgår även att en lämplighetsprövning ska ske som omfattar en avvägning mellan de intressen som talar för åtgärden och de motstående allmänna och enskilda intressen som skyddas av PBL och annan lagstiftning. Genom bestämmelsen i 9 kap. 25 § PBL säkerställs att byggnadsnämnden underrättar bl.a. kända sakägare och ger dem tillfälle att yttra sig över en ansökan som avser en åtgärd som innebär en avvikelse från detaljplan eller områdesbestämmelser, eller ska utföras i ett område som inte omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelser. Faktorer som t.ex. betydande olägenhet för omgivningen i den mening som avses i 2 kap. 9 § PBL kan då inte bortses från (jfr bl.a. RÅ 1991 not. 162 och RÅ 1994 ref. 13).

Behov av en särskild reglering om tidsbegränsade bygglov för byggnader för bostadsändamål

Bostadsbristen är i dag så allvarlig att det behöver byggas nya bostäder i en omfattning som Sverige inte har varit i närheten av på många år. Regeringens politik innebär att bostadsbyggandet ska vara långsiktigt. I många av landets kommuner är dock behovet av bostäder i dag så stort att det inte inom rimlig tid kan tillgodoses enbart genom ordinarie plan- och byggprocesser. *Lagrådet* pekar på att det inte redovisas en systematisk analys av på vilket sätt dessa processer inte är tillräckliga för att åstadkomma önskat bostadsbyggande. Regeringen anser att redan den rådande bostadsbristen bekräftar att ordinarie processer inte förmår att fullt ut möta behovet av bostäder. Även om regeringen arbetar med en rad åtgärder för att genom permanent byggande komma till rätta med bostads-situationen är detta inte tillräckligt på kort sikt. I sammanhanget konstaterar också regeringen att bl.a. Sveriges Kommuner och Landsting och en rad länsstyrelser och kommuner instämmer i den bedömning som redovisas i promemorian om att ordinarie processer inte räcker för att tillgoda det omedelbara behovet av bostäder.

Ett sätt att hantera en del av bostadsbristen i det kortare perspektivet är användning av byggnader som kan uppföras med stöd av tidsbegränsade bygglov. Sådana bygglov innebär även en möjlighet för byggnadsnämnden att effektivisera markanvändningen genom att tillåta en åtgärd som är angelägen eller önskvärd under en begränsad tid.

För att tidsbegränsade bygglov ska få ges krävs i dag enligt praxis att behovet av åtgärden är tillfälligt. Detta skapar i många fall osäkerhet om huruvida bostäder kan uppföras med stöd av ett tidsbegränsat lov, vilket i sin tur hämmar intresset av att bygga sådana bostäder. Med hänsyn till bostadsbristen är det angeläget att skapa nya möjligheter att uppföra bostäder.

Mot denna bakgrund anser regeringen att det behövs en särskild reglering om tidsbegränsade bygglov för bostäder och för åtgärder som krävs i anslutning till bostadsbyggnaderna. Syftet är att göra det möjligt att i större utsträckning kunna uppföra byggnader för bostadsändamål med stöd av tidsbegränsade bygglov än vad befintliga bestämmelser ger utrymme för. Regeringen vill, med anledning av *Lagrådets* synpunkter, framhålla att en utökad möjlighet att tillämpa tidsbegränsade bygglov för

Prop. 2016/17:137 byggnader för bostadsändamål påverkar bostadsmarknaden på ett positivt sätt oavsett om de förordningsförslag som finns i promemorian genomförs eller inte.

Remissinstanserna bekräftar i huvudsak den bedömning som görs i promemorian att ökade möjligheter att uppföra bostäder med tidsbegränsade bygglov behövs. *Stadsbyggnadskontoret i Stockholms kommun, Västerås kommun, Hyresgästföreningen* och *Sveriges byggindustrier* befarar att ökade möjligheter att uppföra bostäder med tidsbegränsade bygglov leder till att permanent byggande hindras. Enligt regeringens bedömning är detta en mindre risk eftersom en kommun med bostadsbrist har ett starkt intresse av att bostadssituationen löses även på lång sikt. På det sätt som utvecklas nedan kommer kommunen fortfarande att ha möjlighet att neka ett tidsbegränsat bygglov om etableringen inte bedöms vara lämplig.

Regeringen inser att det, som förs fram av ett par remissinstanser, finns en social risk med att nya bostadsbyggnader uppförs med stöd av tidsbegränsade bygglov. Regeringen är dock av uppfattningen att en förbättrad bostadssituation i samhället bidrar till minskad segregation. Förslaget förväntas medföra att fler bostäder uppförs med stöd av tidsbegränsade bygglov främst i områden med stor bostadsbrist. Behovet av bostäder i samhället är nu så stort att även tillfälligt uppställda bostadsbyggnader kommer att efterfrågas av olika grupper i samhället. De positiva konsekvenserna av att människor snabbare kan få tillgång till en bostad överväger enligt regeringen de negativa konsekvenser det skulle kunna innebära att nya bostadsbyggnader uppförs under begränsad tid. Regeringen har vidare tilltro till kommunerna i fråga om var tillfälliga byggnader lokaliseras, hur den utformas och till att bostadsbristen på sikt tas om hand med permanenta åtgärder.

Flera remissinstanser noterar att bestämmelsen endast är tillämplig vid nybyggnad av bostäder och argumenterar för att tillämpningsområdet bör utökas. Regeringen anser att byggande för olika ändamål i första hand ska tillgodoses genom ordinarie plan- och byggprocesser. När det gäller tidsbegränsade bygglov för andra ändamål, t.ex. förskolor, kan det vidare framhållas att det bör vara enkelt att visa att det finns ett tillfälligt behov av en åtgärd, om behovet uppstått till följd av nya bostäder som uppförts med stöd av tidsbegränsat lov. I en sådan situation bör därmed 9 kap. 33 § PBL ofta kunna tillämpas.

I promemorian föreslås genom uttrycket flyttbar att den nya bestämmelsen endast kan tillämpas vid nybyggnad och inte vid ändring av en byggnad som kräver lov (jfr 9 kap. 2 § PBL). Regeringen anser att den begränsningen bör behållas. I och med att uttrycket flyttbar utgår, som framgår nedan, bör i stället motsvarande begränsning anges i lagtexten.

En förenklad prövning av tidsbegränsade bygglov

På en övergripande nivå tillstyrker de allra flesta remissinstanser promemorians förslag när det gäller att frångå prövningen av frågan om huruvida ett behov av byggnaden är tillfälligt. I promemorian föreslås i sammanhanget att det i stället införs ett tekniskt uttryck, nämligen att lovet ska avse en flyttbar byggnad för bostadsändamål.

Regeringen anser, i linje med den bedömning som görs i promemorian, att den nya bestämmelsen inte bör innehålla något särskilt krav på att

åtgärden ska avses pågå under en begränsad tid. Avsikten med det är att det, till skillnad från vad som gäller enligt bestämmelsen i 9 kap. 33 § PBL, inte ska ske någon prövning av om behovet av åtgärden är tillfälligt. Den tillåtna varaktigheten av åtgärden ska dock bestämmas i lovet.

Som framgår av redogörelsen för remissinstansernas synpunkter är det många som har synpunkter på uttrycket flyttbar. Det har bl.a. anförts att uttrycket är svårt att tolka och att alla bostadsbyggnader egentligen går att flytta. *Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* föreslår att uttrycket kan utgå så att bedömningen av konstruktionen och återställandet helt får göras av byggherren, medan andra remissinstanser anser att fokus för prövningen bör vara avveckling och platsens återställande och inte byggnadens konstruktion. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* menar för sin del att prövningen bör avse om det är praktiskt och ekonomiskt rimligt att avveckla åtgärden inom den avsedda tiden. Regeringen anser inte att det finns skäl för att gå så långt som Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen) föreslår och helt överlämna till byggherren att planera för ett återställande inom den tid som åtgärden får pågå. Det är viktigt att säkerställa att tidsbegränsade lov endast leder till tillfälliga åtgärder och att platsen därefter återställs. I linje med hovrätten anser regeringen att prövningen vid lovtillfället bör ta sikte på möjligheterna att avveckla åtgärden inom den avsedda tiden. Regeringen håller med de remissinstanser som anser att bestämmelsen tydligare bör ta sikte på platsens återställande och inte på byggnadens konstruktion. Detta bör komma till uttryck i lagtexten genom att uttrycket flyttbar ersätts med ett krav på att platsen kan återställas.

Det bör framhållas att det är byggherren som är ansvarig för att avvecklingen sker och att platsen återställs. För att den kommande avvecklingen ska bedömas vara trovärdig bör det redan i lovansökan redovisas hur avvecklingen ska gå till (jfr prop. 2006/07:122 s. 54 f.). Det är knappast möjligt för regeringen att, som några remissinstanser efterfrågar, uttala sig närmare om vilka markarbeten som kan tillåtas. En sådan fråga bör avgöras i det enskilda fallet. Avgörande för prövningen bör vara att platsen kan återställas. Som utgångspunkt ska platsen återställas till det skick den var i vid lovtillfället. Inom detaljplanelagt område ska marken kunna användas planenligt och i vissa fall är det, som *Göteborgs kommun* argumenterar för, inte nödvändigt att marken återställs till sitt ursprung. Det är därför inte uteslutet att markarbeten kan lämnas och användas vid en senare planenlig användning.

Flera remissinstanser uttalar sig i sammanhanget i frågan om huruvida prövningen ska innefatta en ekonomisk bedömning av byggåtgärden och avvecklingsplanen. Som utvecklas nedan är det när tiden för åtgärden går ut ytterst kommunens tillsyn som säkerställer att åtgärden avvecklas och platsen återställs. Särskilt eftersom syftet med den nu aktuella bestämmelsen är att förhållandevis komplicerade byggnader ska uppföras under begränsad tid, behöver lovprövningen även omfatta en ekonomisk rimlighetsbedömning av frågan om platsens återställande.

Sammanfattningsvis anser regeringen att prövningen i denna del bör avse om det framstår som tekniskt och ekonomiskt rimligt att platsen återställs.

Som framgår av redogörelsen för remissynpunkterna är det många remissinstanser som har detaljsynpunkter kring effekterna av förslaget i promemorian och innebörden av den prövning som ska göras i bygglovsärendet. Någon skillnad mot den lämplighetsprövning som ska göras enligt 9 kap. 33 § PBL är inte avsedd. På samma sätt som enligt dagens bestämmelse om tidsbegränsat bygglov bör det krävas att ett antal av kraven för permanent lov är uppfyllda. Vilka krav eller i vilken grad kraven ska vara uppfyllda får bedömas av byggnadsnämnden i det enskilda fallet, och de eventuella olägenheterna av åtgärden får vägas mot nyttan av åtgärden (jfr prop. 2006/07:122 s. 54). När det gäller åtgärder som kan antas medföra betydande miljöpåverkan följer emellertid ett antal krav enligt EU-rätten som säkerställs genom planförfarandet. Vid den lämplighetsprövning som ska göras kan därför inte detaljplanekravet sättas åt sidan på ett sätt som medför att EU-rätten inte följs. Även andra intressen som kan göras gällande i bygglovsärendet kan naturligtvis antas väga tungt i den lämplighetsprövning som ska ske, bland dem totalförsvarets intressen (jfr 3 kap. 9 § miljöbalken).

Som flera kommuner anför innebär inte regleringen att kommunen är skyldig att bevilja ett tidsbegränsat bygglov, vilket bör komma till uttryck genom att det i lagtexten anges att lov får ges. I detta sammanhang bör det sammanfattningsvis framhållas att det allmänna intresset av att uppföra bostäder i ett läge av bostadsbrist inte alltid innebär att åtgärden bör tillåtas.

Lagrådet konstaterar att den föreslagna konstruktionen med införandet av en fakultativ regel motsvarar den som gäller i dag för tidsbegränsade bygglov, men anser att denna lösning ger en i hög grad oklar omfattning av förutsättningarna för prövningen. Enligt *Lagrådet* inger det betänkligheter att utvidga en sådan reglering till att kunna användas vid mer omfattande nyproduktion av bostäder. Regeringen anser dock att det i både kommunerna och domstolarna finns omfattande erfarenhet av att göra en sådan lämplighetsprövning. Anledningen till att förslaget har utformats mycket nära nuvarande regel om tidsbegränsat bygglov, som regelbundet tillämpas, är att praxis i viktiga frågor enligt den bestämmelsen därmed kan vara vägledande. Regeringen håller samtidigt med *Lagrådet* om att det är viktigt att följa upp konsekvenserna av den föreslagna bestämmelsen, särskilt som förhållandevis komplicerade byggnader kommer att kunna prövas enligt den föreslagna regeln.

Förutom att lovprövningen inte ska omfatta frågan huruvida behovet av åtgärden är tillfälligt, innebär regeringens förslag ytterligare en viktig skillnad från den befintliga bestämmelsen om tidsbegränsade bygglov. Av 9 kap. 33 § PBL följer att tidsbegränsade lov inte får beviljas om samtliga förutsättningar för ett permanent lov är uppfyllda. Regeringen föreslår, i likhet med vad som föreslås i promemorian, att denna begränsning inte ska gälla tidsbegränsade lov för byggnader för bostadsändamål. Det kan finnas situationer där det för att åstadkomma en effektiv markanvändning är lämpligt att ge ett tidsbegränsat bygglov trots att byggnaderna i och för sig uppfyller alla förutsättningar för permanent bygglov.

Några remissinstanser för fram att innebörden av uttrycket tillhörande åtgärder och vad som kan omfattas av lovet bör förtydligas. Någon remissinstans anser att det är oklart om promemorians krav på byggnadens flyttbarhet gäller även för de tillhörande åtgärderna. Regeringen anser att det är viktigt att åtgärder som behövs för bostadsbyggnaden, t.ex. bullerplank, parkeringsplatser och olika typer av serviceanläggningar som pump- och transformatorstationer, kan prövas med stöd av samma bestämmelse och omfattas av samma tidsbegränsade bygglov som bostadsbyggnaden. Kravet på att marken ska återställas inom den tid som åtgärden får pågå bör gälla även för de tillhörande åtgärder som har medgetts med stöd av det tidsbegränsade bygglovet.

Hur länge bör en åtgärd få pågå?

Regeringen anser att begränsningen i tid för en åtgärd som vidtas med stöd av den föreslagna bestämmelsen bör vara densamma som enligt 9 kap. 33 § PBL. Denna tidsgräns är rimlig även i fråga om att uppföra byggnader för bostadsändamål. En kortare tidsram, som vissa remissinstanser förespråkar, riskerar att utifrån ekonomiska aspekter försvåra tillämpningen, särskilt med hänsyn till att en bostadsbyggnad ofta är av mer komplex art än andra byggnader som uppförs med stöd av tidsbegränsade lov. Det bör i detta sammanhang påpekas att den tid som åtgärden tillåts pågå utgör en del av den lämplighetsprövning som ska göras i det enskilda fallet.

När det gäller den nu föreslagna bestämmelsen behövs inte, till skillnad från vad som gäller enligt den befintliga regleringen av tidsbegränsat bygglov, någon särskild bestämmelse i fråga om åtgärder för ändamål av säsongskaraktär.

Åtgärderna bör vara tidsbegränsade

När tiden som medgetts för en viss åtgärd har löpt ut ska åtgärden ha tagits bort och platsen återställts, om inte åtgärden har bedömts uppfylla kraven för permanent lov vid en ny prövning. Några remissinstanser befarar att åtgärderna permanentas, särskilt om det fortfarande finns behov av bostäderna när tiden för åtgärden går ut. Regeringen konstaterar att åtgärden då inte längre har stöd i lag eftersom det tidsbegränsade bygglovet gått ut och den markanvändning som lovet avser ska upphöra (jfr 10 kap. 2 § PBL). Om så inte sker, kan kommunen ingripa med stöd av 11 kap. PBL för att åstadkomma rättelse (jfr prop. 2006/07:122 s. 73 f.). Det är således ytterst kommunens tillsyn som säkerställer att den markanvändning som medgetts med stöd av det tidsbegränsade bygglovet upphör och att platsen återställs. Som redogjorts för ovan är det därför viktigt att det redan vid prövningen av det tidsbegränsade bygglovet framstår som tekniskt och ekonomiskt rimligt att platsen återställs.

För bygglov gäller att sådant lov upphör att gälla om den åtgärd som lovet avser inte har påbörjats inom två år och avslutats inom fem år från den dag beslutet vann laga kraft (9 kap. 43 § PBL). Promemorian innehåller ett författningsförslag om att tidsbegränsade bygglov för bostadsändamål ska undantas från den bestämmelsen. Regeringen ser dock inte skäl att frånga huvudregeln. Det undantag som finns i dag tar sikte på

Prop. 2016/17:137 bygglov för åtgärder med ändamål som har säsongskaraktär. Det bör i sammanhanget påpekas att tiden för hur länge åtgärden får pågå enligt ett tidsbegränsat bygglov för bostadsändamål, dvs. hur länge bostadsbyggnaden får vara uppställd, ska bestämmas med tillämpning av den nya 33 a §.

6 Regleringen ska vara tidsbegränsad

Regeringens förslag: Bestämmelsen om tidsbegränsade bygglov för byggnader för bostadsändamål ska vara tidsbegränsad. Giltighetstiden ska vara sex år.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Diskrimineringsombudsmannen och Länsstyrelsen i Hallands län* understryker att byggande i huvudsak ska ske genom permanent bebyggelse och framhåller vikten av att de föreslagna reglerna verkligen upphör att gälla efter sex år. Även *Länsstyrelsen i Östergötlands län, Lunds universitet (juridiska fakulteten), Gislaveds och Göteborgs kommuner* är positiva till att föreslagna bestämmelser endast ska gälla en begränsad tid. *Naturvårdsverket* anser att det är viktigt att bestämmelserna inte förlängs. *Malmö och Linköpings kommuner* menar att det är olyckligt att införa tidsbegränsade regler i syfte att åstadkomma akuta lösningar. *Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* och *Vellinge kommun* anser att giltighetstiden bör utredas noggrannare utifrån världsläget och det beräknade antalet asylsökande de kommande åren. *Trelleborgs kommun* avstyrker förslaget och anser att det är svårt att bedöma hur länge behovet av de nya bestämmelserna finns kvar.

Hässleholms kommun föreslår att bestämmelserna ska gälla under en kortare tid än sex år eftersom förslaget syftar till att lösa en akut bostadsbrist. *Sjöbo kommun* föreslår att de tidsbegränsade byggloven ska upphöra att gälla år 2032 och att nyproduktion tillåts under hela den perioden för att det inte ska uppkomma en anhopning av ansökningar innan giltighetstiden för regleringen löper ut. *Länsstyrelsen i Östergötlands län, Hässleholms kommun, Riksantikvarieämbetet och Statens centrum för arkitektur och design* understryker behovet av att effekterna av tillämpningen utvärderas innan en eventuell förlängning övervägs. Av särskild betydelse är att studera hur det ordinarie bostadsbyggandet påverkas samt de bostads-sociala effekterna.

Skälen för regeringens förslag: Som framförs ovan är behovet av nya bostäder i många av landets kommuner så stort att det inte inom rimlig tid kan tillgodoses enbart genom ordinarie plan- och byggprocesser. Den ändring som föreslås i PBL möjliggör att fler bostäder kommer att kunna uppföras med stöd av tidsbegränsade bygglov under en tid då behovet är mycket stort. Utgångspunkten är dock även fortsättningsvis att planering ska ske och att bostadsbristen på sikt ska lösas genom permanent byggande. Mot denna bakgrund föreslår regeringen att regleringens giltighet ska vara tidsbegränsad. Det är svårt att i dag bedöma hur länge behovet av bestämmelsen kommer att finnas kvar. Behovet av bostäder tyder dock på att

den bör gälla till dess att situationen på bostadsmarknaden har hunnit förbättras. Med hänsyn till detta framstår sex år som en lämplig giltighetstid.

Regeringen anser att det är viktigt att utvecklingen på bostadsmarknaden följs noga för att säkerställa att bostadsbehovet tillgodoses. Det bör finnas en beredskap för att utvärdera effekterna av den nu föreslagna lagändringen i ljuset av fortsatt behov av bostadsbyggande efter att giltighetstiden gått ut. Förutom att utvärdera effekterna på bostadsmarknaden av den föreslagna lagändringen bör i sådant fall, i linje med vad *Lagrådet* framhåller, en uppföljning göras av konsekvenserna av den föreslagna bestämmelsen (se avsnitt 5).

7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Bestämmelsen om tidsbegränsade bygglov för byggnader för bostadsändamål ska träda i kraft den 1 maj 2017 och upphöra att gälla den 1 maj 2023. Efter det ska den dock fortfarande gälla för mål och ärenden som har påbörjats före giltighetstidens utgång och för mål och ärenden som avser överklagande av beslut i sådana mål och ärenden till dess att målet eller ärendet är slutligt avgjort. Bestämmelsen ska även fortsätta att gälla i fråga om förlängning av ett lov som har getts med stöd av densamma.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Enligt promemorians förslag ska bestämmelsen träda i kraft den 1 juli 2017.

Remissinstanserna: *Länsstyrelsen i Östergötlands län, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag* och *Göteborgs, Huddinge, Lidingö och Nacka kommuner* påpekar att behovet av regeländringarna är stort och att dessa, om det är möjligt, bör träda i kraft tidigare än vad som föreslås i promemorian.

Länsstyrelsen i Stockholms län anser att en övergångsbestämmelse bör införas så att det inte råder något tvivel om att den nya bestämmelsen kan tillämpas direkt när den träder i kraft, även för ärenden som har påbörjats före den 1 juli 2017 med stöd av 9 kap. 33 § PBL.

Skälen för regeringens förslag: Ändringen i PBL bör träda i kraft så snart som möjligt. Ikraftträdandet bör därför tidigareläggas något jämfört med vad som föreslås i promemorian. Med hänsyn till detta bör lagändringen träda i kraft den 1 maj 2017. Som anförs i avsnitt 6 bör bestämmelsens giltighetstid begränsas till sex år.

Bestämmelsen bör kunna tillämpas direkt när den träder i kraft, även på påbörjade mål och ärenden om tidsbegränsade bygglov. Detta gäller utan övergångsbestämmelser.

Den föreslagna bestämmelsen bör fortsätta att gälla i fråga om mål och ärenden som har påbörjats före giltighetstidens utgång och för mål och ärenden som avser överklagande av beslut i sådana mål och ärenden till dess att målet eller ärendet är slutligt avgjort. Vidare bör bestämmelsen

Prop. 2016/17:137 om tidsbegränsat bygglov för byggnader för bostadsändamål fortsätta att gälla i fråga om förlängning av ett lov som har getts med stöd av bestämmelsen.

8 Konsekvenser

8.1 Konsekvenser för staten

Förslaget innebär större möjligheter att med stöd av tidsbegränsade bygglov uppföra byggnader för bostadsändamål. I kommuner där bristen på bostäder är stor och behovet inte kan tillgodoses genom ordinarie plan- och byggprocesser inom de närmaste åren, kan byggnader för bostadsändamål fungera som ett komplement till permanent byggande samt öka effektiviteten i markanvändningen.

I huvudsak innebär förslaget att den som begär ett tidsbegränsat bygglov för en byggnad för bostadsändamål inte behöver visa att behovet av bostäder i området är tillfälligt, samt att tidsbegränsat bygglov får ges även om åtgärden uppfyller samtliga krav för ett permanent bygglov.

I förhållande till dagens regler om tidsbegränsat bygglov innebär förslaget ingen förändring i fråga om var byggnaderna kan lokaliseras med hänsyn till skyddade områden enligt miljöbalken, riksintresse för totalförsvaret m.m. I den intresseavvägning och lämplighetsprövning som kommunerna ska göra i lovärendet kan totalförsvarets intressen förväntas väga tungt. På detta sätt säkerställs att konsekvenserna för totalförsvaret blir godtagbara.

Förslaget väntas få till följd att fler tidsbegränsade bygglov för bostäder ges samt att mer mark tas i anspråk för tillfälliga åtgärder. Detta kan leda till att länsstyrelserna och mark- och miljödomstolarna belastas med fler överklagade mål och ärenden som gäller tidsbegränsade bygglov, särskilt om den nya bestämmelsen utnyttjas i tätbebyggda områden där många närboende berörs. Regeringen bedömer dock, till skillnad från några av remissinstanserna, att det är mindre sannolikt att ökningen av antalet överklagade mål och ärenden blir annat än marginell. Eftersom den föreslagna bestämmelsen innehåller färre rekvisit att pröva i jämförelse med den nuvarande regleringen bör prövningen bli enklare och utgången mer förutsägbar än vad som är fallet med dagens regler. Mot denna bakgrund bedömer regeringen, till skillnad mot Domstolsverket, att de merkostnader som förslaget i sig kan medföra för berörda statliga myndigheter inte är större än att de kan hanteras inom ramen för befintliga anslag.

Regeringen konstaterar, liksom några av remissinstanserna, att det är svårt att förutspå vilka sociala konsekvenser förslaget kan medföra. Regeringens utgångspunkt är dock, som har redogjorts för ovan, att en bostad är en nödvändig förutsättning för en individs etablering och utveckling och att de positiva konsekvenserna av att människor snabbare kan få tillgång till en bostad överväger de eventuella negativa konsekvenserna med förslaget. Eventuella negativa konsekvenser kan dessutom delvis motverkas genom att lagstiftningen är tillfällig och att åtgärderna begränsas i tid.

Förslaget väntas innebära att mer mark, särskilt mark som kommunen har planlagt, tas i anspråk för bostadsbyggnader under en tid. Detta kan göra en mer effektiv markanvändning möjlig och delvis tillgodose ett behov av bostäder där bristen är som störst.

Förslaget förenklar prövningen av tidsbegränsade bygglov för bostäder. Bland annat behöver den som begär ett tidsbegränsat bygglov för en åtgärd som omfattas av den nya bestämmelsen inte visa att behovet av bostadsbyggnaden är tillfälligt, exempelvis genom att åberopa kommunens pågående detaljplanering för bostäder i övrigt. För kommunen innebär förslaget dels en förenklad prövning, dels att kommunen inte behöver vara behjälplig med sådan information till sökanden eller själv åberopa sådan information när kommunen uppträder som sökande.

Förenklningarna innebär sannolikt att kommunerna får behandla fler ansökningar om tidsbegränsade bygglov avseende bostäder än i dag, vilket finansieras genom avgifter. I förlängningen kan förslaget komma att medföra ökade tillsynsinsatser för kommunerna.

Som redogörs för i avsnitt 5 innebär inte förslaget att kommunerna är skyldiga att bevilja tidsbegränsade bygglov. Förslaget innebär inte en inskränkning i den kommunala självstyrelsen (jfr 14 kap. 3 § regeringsformen).

8.3 Konsekvenser för företag

Den föreslagna regleringen innebär större möjligheter för företag att uppföra bostadsbyggnader med stöd av tidsbegränsade bygglov. Förslaget kan antas medföra en ökad efterfrågan på sådana bostäder. Förslaget innebär även större möjligheter till effektiv markanvändning under pågående projekt, eftersom omständigheten att marken långsiktigt är planerad för bostadsändamål i sig inte utgör ett hinder för ett tidsbegränsat bygglov innan detaljplanen genomförs.

8.4 Konsekvenser för enskilda

Förslaget får störst betydelse för den som kan komma att bo i en bostad uppförd med stöd av den nya bestämmelsen. Ändringen innebär bättre förutsättningar att få en bostad i ett område där bostadsbristen är stor. De positiva konsekvenserna av att få tillgång till en bostad är stora, såväl för barn som för vuxna.

Även om förslaget innebär att alla förutsättningar för ett permanent lov kan vara uppfyllda innebär förslaget troligtvis att fler bostadsbyggnader uppförs som, i något eller några avseenden, inte uppfyller de krav som ställs vid ett permanent bygglov. Det kan t.ex. handla om krav med hänsyn till omgivningen, om krav med hänsyn till bostädernas behov, eller om krav som ställs i en detaljplan. Även om bygglovet är tidsbegränsat är 15 år, som några av remissinstanserna har påpekat, en lång tid sett ur en enskild människas och särskilt ur ett barns perspektiv. De negativa konsekvenserna

Prop. 2016/17:137 av att något krav inte uppfylls begränsas i viss mån av att bestämmelsen innehåller en möjlighet, inte en skyldighet, att ge ett tidsbegränsat bygglov. Det innebär att ett sådant lov ges först efter en lämplighetsprövning. Denna prövning säkerställer att konsekvenserna inte blir oacceptabla.

Andra enskilda kan beröras, t.ex. i egenskap av grannar, när möjligheterna att uppföra bostadsbyggnader på mark som inte är avsedd för bostadsändamål ökar. Mot bakgrund av att en intresseavvägning ska göras och av att kommunen fortfarande har möjlighet att ställa krav på lokalisering, placering och omgivningspåverkan är det dock mindre sannolikt att andra enskilda kommer att beröras på ett oacceptabelt sätt.

8.5 Konsekvenser för miljön

Den föreslagna lagändringen kan antas medföra att flyttbara bostadsbyggnader, som inte uppfyller samtliga krav för permanenta bygglov, uppförs under en begränsad tid. Detta kan, som Naturvårdsverket påpekar, i viss mån sägas stå i strid med miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö och nationella kulturmiljömål. Miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö anger att städer, tätorter och annan bebyggd miljö ska utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en god regional och global miljö. Målet innebär även att natur- och kulturvärden ska tas till vara och utvecklas samt att byggnader och anläggningar ska lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas. Som nationella kulturmiljömål uppställs bl.a. ett hållbart samhälle med en mångfald av kulturmiljöer som bevaras, används och utvecklas samt en helhetssyn på förvaltningen av landskapet som innebär att kulturmiljön tas till vara i samhällsutvecklingen.

Kommunen får ge ett tidsbegränsat bygglov, vilket innebär att det är kommunen som efter en lämplighetsprövning avgör vilka krav som ska ställas i det enskilda fallet. Kommunerna har därmed fortsatt möjlighet att ställa krav på exempelvis lokalisering, placering och utformning med hänsyn till omgivningen. Inga ändringar görs i miljöbalken eller i föreskrifter meddelade med stöd av miljöbalken. Den omständigheten att en åtgärd undantas från vissa krav enligt PBL utesluter inte att åtgärden kan kräva bl.a. dispens enligt annan lagstiftning, t.ex. i fråga om strandskydd enligt miljöbalken. Åtgärderna kan endast tillåtas under en begränsad period och dessutom gäller bestämmelsen endast under sex år. Mot bakgrund av detta bedöms ändringen inte få några långsiktiga konsekvenser för miljön.

9.1 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900) i avsnitt 2.1

9 kap. Bygglov, rivningslov och marklov m.m.

Tidsbegränsade bygglov

33 a § För nybyggnad för bostadsändamål och tillhörande åtgärder får ett tidsbegränsat bygglov ges, om sökanden begär det, platsen kan återställas och åtgärden uppfyller någon förutsättning enligt 30–32 a §§.

Ett sådant bygglov får ges för högst tio år. Tiden kan på sökandens begäran förlängas med högst fem år i taget. Den sammanlagda tiden får dock inte överstiga femton år.

I paragrafen, som är ny, regleras förutsättningar för att ge tidsbegränsat bygglov för nybyggnad för bostadsändamål och tillhörande åtgärder. Övervägandena finns i avsnitt 5.

Av första stycket följer vissa villkor som gäller för att tidsbegränsat bygglov ska få ges enligt bestämmelsen. Tidsbegränsat bygglov får ges för nybyggnad för bostadsändamål och tillhörande åtgärder. Nybyggnad definieras i 1 kap. 4 § PBL som uppförande av en ny byggnad eller flyttning av en tidigare uppförd byggnad till en ny plats. Med tillhörande åtgärder avses lovpliktiga åtgärder som behövs för bostadsbyggnaden, t.ex. bullerplank, parkeringsplatser och olika typer av serviceanläggningar som pump- och transformatorstationer.

En förutsättning för att tidsbegränsat bygglov enligt bestämmelsen ska kunna ges är att sökanden begär det. Bestämmelsen innebär dock ingen rättighet för sökanden att få sådant lov. En ytterligare förutsättning för att tidsbegränsat bygglov ska få ges är att platsen kan återställas. Av detta följer att det vid prövningstillfället ska framstå som tekniskt och ekonomiskt rimligt att platsen kan återställas.

Till skillnad från en ansökan om tidsbegränsat bygglov enligt 33 § får en ansökan avseende tidsbegränsat bygglov enligt den här paragrafen beviljas utan prövning av om behovet av åtgärden är tillfälligt. En annan skillnad är att lov enligt den här bestämmelsen kan ges även om samtliga förutsättningar för permanent lov är uppfyllda. Vilka krav eller i vilken grad kraven ska vara uppfyllda får bedömas i det enskilda fallet. Den lämplighetsprövning som ska göras i lovärendet omfattar en avvägning mellan de intressen som talar för åtgärden och de motstående allmänna och enskilda intressen som skyddas av PBL och annan lagstiftning. Exempelvis gäller för åtgärder som kan antas medföra betydande miljöpåverkan ett antal krav enligt EU-rätten, krav som uppfylls genom planförfarandet. Detaljplanekravet kan därför inte sättas åt sidan på ett sätt som medför att EU-rätten inte följs. Även andra intressen som kan göras gällande i bygglovsärendet kan väga tungt i den lämplighetsprövning som ska göras.

Enligt andra stycket gäller i fråga om tiden för ett lov enligt första stycket att bygglov får ges för högst tio år. På sökandens begäran kan tiden förlängas med högst fem år i taget. Ett bygglov för nybyggnad för bostadsändamål får dock inte sammantaget överstiga femton år.

Prop. 2016/17:137 Ytterligare ledning för tillämpningen av bestämmelsen kan hämtas från förarbetena till 9 kap. 33 § PBL (jfr prop. 2013/14:59 s. 34, prop. 2006/07:122 s. 73 f. och prop. 1985/86:1 s. 721 f.).

Ikraftträdandebestämmelse

Av bestämmelsen följer att den nya paragrafen träder i kraft den 1 maj 2017. Från den dagen kan bestämmelsen tillämpas även på tidigare påbörjade mål och ärenden om tidsbegränsat bygglov. Giltighetstiden begränsas av författningen i avsnitt 2.2, se nedan. Övervägandena finns i avsnitt 7.

9.2 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900) i avsnitt 2.2

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Av författningen följer att 9 kap. 33 a § PBL ska upphöra att gälla den 1 maj 2023. Författningen innehåller även övergångsbestämmelser som innebär att den upphävda paragrafen fortfarande gäller för mål och ärenden som har påbörjats före den 1 maj 2023 och för mål och ärenden som avser överklagande av beslut i sådana mål och ärenden till dess att målet eller ärendet är slutligt avgjort. Övergångsbestämmelserna innebär också att den upphävda paragrafen fortfarande gäller i fråga om förlängning av ett lov som har getts med stöd av bestämmelsen. Övervägandena finns i avsnitt 6 och 7.

Författningstext

Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900) dels att 9 kap. 43 § ska ha följande lydelse, dels att det ska införas en ny paragraf, 9 kap. 33 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

33 a §

För en flyttbar byggnad för bostadsändamål och tillhörande åtgärder får ett tidsbegränsat bygglov ges, om sökanden begär det och åtgärden uppfyller någon förutsättning enligt 30–32 a §§.

Ett sådant bygglov får ges för högst tio år. Tiden kan på sökandens begäran förlängas med högst fem år i taget. Den sammanlagda tiden får dock inte överstiga femton år.

43 §

Om inte annat följer av 9 eller 33 §, upphör ett bygglov, rivningslov eller marklov att gälla, om den åtgärd som lovet avser inte har påbörjats inom två år och avslutats inom fem år från den dag då beslutet vann laga kraft.

Om inte annat följer av 9, 33 eller 33 a §, upphör ett bygglov, rivningslov eller marklov att gälla, om den åtgärd som lovet avser inte har påbörjats inom två år och avslutats inom fem år från den dag då beslutet fick laga kraft.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2017.

Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900)
dels att 9 kap. 33 a § ska upphöra att gälla,
dels att 9 kap. 43 § ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt förslag 2.1

Föreslagen lydelse

9 kap.

43 §

Om inte annat följer av 9, 33 *eller* 33 a §, upphör ett bygglov, rivningslov eller marklov att gälla, om den åtgärd som lovet avser inte har påbörjats inom två år och avslutats inom fem år från den dag då beslutet fick laga kraft.

Om inte annat följer av 9 *eller* 33 §, upphör ett bygglov, rivningslov eller marklov att gälla, om den åtgärd som lovet avser inte har påbörjats inom två år och avslutats inom fem år från den dag då beslutet fick laga kraft.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för mål och ärenden som har påbörjats före den 1 juli 2023 och för mål och ärenden som avser överklagande av beslut i sådana mål och ärenden till dess att målet eller ärendet är slutligt avgjort.
 3. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om förlängning av ett lov som har getts med stöd av bestämmelserna.

Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen), Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Domstolsverket, Boverket, Diskrimineringsombudsmannen, Fortifikationsverket, Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Folkhälsomyndigheten, Havs- och vattenmyndigheten, Inspektionen för vård och omsorg, Kemikalieinspektionen, Kommerskollegium, Lantmäteriet, Myndigheten för delaktighet, Myndigheten för samhällskydd och beredskap, Migrationsverket, Naturvårdsverket, Post- och telestyrelsen, Regelrådet, Riksantikvarieämbetet, Sametinget, Socialstyrelsen, Statens centrum för arkitektur och design, Statens energimyndighet, Statens fastighetsverk, Strålsäkerhetsmyndigheten, Sveriges geologiska undersökning, Tillväxtverket, Totalförsvarets Forskningsinstitut, Trafikverket, Transportstyrelsen, Kungl. Tekniska högskolan, Luleå tekniska universitet, Lunds universitet (juridiska fakulteten), Stockholms universitet (juridiska fakulteten), Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Botkyrka kommun, Dals-Eds kommun, Enköpings kommun, Gislaveds kommun, Gnesta kommun, Göteborgs kommun, Herrljunga kommun, Hässleholms kommun, Karlskrona kommun, Lidköpings kommun, Linköpings kommun, Lunds kommun, Malmö kommun, Malung-Sälens kommun, Nyköpings kommun, Partille kommun, Sigtuna kommun, Sjöbo kommun, Stockholms kommun, Strömstads kommun, Södertälje kommun, Torsås kommun, Trelleborgs kommun, Trollhättans kommun, Umeå kommun, Vellinge kommun, Vänersborgs kommun, Västerås kommun, Åre kommun, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Fastighetsägarna i Sverige AB, Föreningen Sveriges Bygglovgranskare och Byggnadsnämndssekreterare, Föreningen Sveriges Byggnadsinspektörer, Hyresgästföreningen (riksförbundet), Svensk Energi, Svensk Fjärrvärme, Svenska naturskyddsföreningen, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO), Sveriges Byggingustrier, Sveriges stadsarkitektförening, Handikappförbunden, Lika Unika.

Yttranden har även inkommit från Förbundet för ett samhälle utan rörelsehinder (DHR), Hissförbundet, Huddinge kommun, Kommunförbundet Stockholms län, Lidingö kommun, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Nacka kommun, Neuroförbundet, Swedish Rental Association, Täby kommun, Ulricehamns kommun.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2017-02-21

Närvarande: F.d. justitieråden Lennart Hamberg och Olle Stenman samt justitierådet Svante O. Johansson.

Tidsbegränsade bygglov för bostäder

Enligt en lagrådsremiss den 9 februari 2017 har regeringen (Näringsdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900),
2. lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Jonas Manole, biträdd av departementssekreteraren Linn Gloppestad.

Förslagen föranleder följande yttrande av *Lagrådet*:

Förslagen till lag om ändring i plan- och bygglagen

I remissen föreslås åtgärder som på kort sikt ska komplettera åtgärder för att på lång sikt lösa bostadsbristen genom permanent byggnation. I plan- och bygglagen (2010:900) ska föras in en särskild reglering för tidsbegränsade bygglov avseende nybyggnad för bostadsändamål (9 kap. 33 a §). Denna reglering ska gälla vid sidan av gällande reglering för tidsbegränsade bygglov (9 kap. 33 §).

Syftet med förslaget anges vara att göra det möjligt att använda tillfälliga bostäder som ett komplement till permanent byggnation. I remissen anges att behovet av bostäder i dag är så stort att det inte inom rimlig tid kan tillgodoses enbart genom ordinarie plan- och byggprocesser. I remissen görs vidare den bedömningen att den nuvarande möjligheten att ge tidsbegränsade bygglov inte är tillräcklig eftersom det enligt praxis krävs att behovet av åtgärden är tillfälligt, vilket skapat osäkerhet om bostäder kan uppföras med stöd av sådana tidsbegränsade lov.

I remissen redovisas emellertid inte någon systematisk analys av på vilket sätt ordinarie plan- och byggprocesser inte är tillräckliga för att åstadkomma önskat bostadsbyggande, och inte heller närmare vilka effekter den föreslagna nya utökade regleringen av tidsbegränsade bygglov kan förväntas få.

Den föreslagna regeln om tidsbegränsade bygglov avseende nybyggnad av bostäder ska avse bygglov för högst tio år, med möjlighet till förlängning upp till sammanlagt femton år. Detsamma gäller enligt nuvarande regel om tidsbegränsade bygglov. Till skillnad från nuvarande förutsättning att ”åtgärden avses att pågå under en begränsad tid” ska dock enligt den nu föreslagna regeln tidsbegränsat lov kunna ges om ”platsen kan återställas”.

Såväl inom ramen för nuvarande regler om tidsbegränsade bygglov som vid bygglov enligt den föreslagna nya bestämmelsen förutsätts således att åtgärden är tillfälliga och tidsbestämda. I vad mån enbart den nu

lagrådsgranskade kompletterande regeln om processen kring tidsbegränsade bygglov kan medverka till att lösa bostadsbristen framstår enligt Lagrådets mening som dåligt belyst.

Lagrådsremissens förslag bygger på en kortfattad promemoria utarbetad av en arbetsgrupp inom Näringsdepartementet. Enligt promemorian skulle i tillägg till den nu föreslagna kompletterande bygglovsregeln ett antal ändringar också göras i plan- och byggförordningen (2011:338). Dessa ändringar avsåg att, i samband med de tidsbegränsade byggloven, medge avsteg från vissa krav bl.a. när det gäller lämplighet, tillgänglighet och användbarhet.

Promemorian har remissbehandlats. Det framgår dock inte av lagrådsremissen om den del av det remitterade förslaget som avser plan- och byggförordningen fortfarande är aktuell.

Mot den här angivna bakgrunden är det enligt Lagrådets mening svårt att bedöma huruvida förslaget är utformat så att det kan antas tillgodose de syften som har angetts (jfr 8 kap. 22 § 4 regeringsformen).

Av den föreslagna nya paragrafen i plan- och bygglagen, 9 kap. 33 a §, framgår att bygglov får beviljas om någon förutsättning enligt bygglovsreglerna är uppfylld (jfr 30–32 a §§). Vilka krav eller i vilken grad kraven ska vara uppfyllda får, enligt remissen, avgöras i det enskilda fallet.

Tydligen är tanken att en lämplighetsprövning ska göras i och med att kommunen får, men inte behöver, bevilja ett tidsbegränsat bygglov. Prövningen omfattar i dessa fall, enligt nuvarande praxis avseende 9 kap. 33 §, en övergripande avvägning mellan de intressen som talar för åtgärden och de motstående allmänna och enskilda intressen som innefattas i ett bygglovsärende och som skyddas av lagstiftningen.

Även om denna konstruktion motsvarar den som gäller i dag avseende tidsbegränsade bygglov, framstår det enligt Lagrådets mening som en märklig ordning att den lämplighetsprövning som ska göras i lovärendet endast framgår genom att det införts en fakultativ regel. Detta ger en i hög grad oklar omfattning av förutsättningarna för prövningen. Att utvidga en sådan reglering till att också kunna användas vid mer omfattande nyproduktion av bostäder inger betänkligheter. Om regler av sådant slag ändå införs, är det enligt Lagrådets mening nödvändigt att det sker en noggrann uppföljning av konsekvenserna.

Näringsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 2 mars 2017

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Wallström, Y Johansson, M Johansson, Baylan, Bucht, Hultqvist, Andersson, A Johansson, Shekarabi, Fridolin, Eriksson, Linde, Skog, Ekström

Föredragande: statsrådet Eriksson

Regeringen beslutar proposition 2016/17:137 Tidsbegränsade bygglov för bostäder